

## EUにおける移動の自由への「公の秩序、公共の安全 および公衆衛生上の理由で正当化される」制限

中 坂 恵美子

### はじめに

EC条約の第3編は、人、役務および資本の自由移動を規定しており、これらの規定の条件に従い、また、これらの規定を実現するために採択された二次的な共同体法に従い、労働者、自営業者、役務の供給者の自由移動が確保されている。ところで、これらの自由移動を制約する唯一の条件が、「公の秩序、公共の安全および公衆衛生上の理由で正当化される」制限である。すなわち、第39条3項（旧第48条3項<sup>1)</sup>）では、労働者の自由移動に関して、「自由移動は、公の秩序、公共の安全および公衆衛生を理由として正当化される制限を留保して、次の権利を含む」というように、続いて列記されている諸権利を制限する理由として規定されているし、自営業者に関しては、第46条1項（旧第56条1項）が、「この章の規定およびその規定に基づいてとられる措置は、外国人に対する特別の取り扱いを定める法令および行政措置で、公の秩序、公共の安全および公衆衛生上の理由で正当化されるものの実施を害するものではない」と定め、さらにこの条項は、第55条（旧第66条）によってサービスの供給者に対しても準用されることになっている。また、二次的な法に関しては、労働者の自由移動を実施するために、出国、入国、居住の権利等についての条件を詳しく定めた1968年の「構成国の労働者およびその家族のための共同体内における移動および居住に関する制限の廃止についての理事会指令68/360<sup>2)</sup>」の第10条が、「構成国は、公共政策、公共の安全および公衆衛生以外の理由で、この指令の規定を逸脱してはならない」と、労働者の自由移動に対する唯一の制限として、公の秩序、公共の安全および公衆衛生による理由を言及して

いる。サービスの供給者／受給者および自営業者に関しては、1973年の理事会指令73/148<sup>3)</sup>の第8条が同様の規定を設けている。

そして、この「公の秩序、公共安全および公衆衛生上の理由」で正当化される制限が、構成国によって濫用され、移動の自由という基本的な原則が不必要に侵されたりしないように、「公の秩序、公共安全および公衆衛生上の理由」で正当化される制限について、一定のガイドラインを供給するために出されているものが、1964年の、「公の秩序、公共安全および公衆衛生上の理由で正当化される外国人の移動および居住に関する特別措置の協力についての理事会指令64/221<sup>4)</sup>」である。この指令は、さらに、1972年の理事会指令72/194<sup>5)</sup>および1974年の理事会指令75/35<sup>6)</sup>によって、それぞれ労働者および自営業者の退職者にも適用が拡大されるようになった。そして、制定以来40年近くの間、この指令は、ヨーロッパ裁判所によって、発展的な解釈をされてきたのである。

ところで、マーストリヒト条約でヨーロッパ市民権が導入されてから以降は、第18条1項(旧第8A条1項)によって、自由移動は、これらの経済的活動を行う人だけではなく、構成国のすべての国民に保障される権利となった。このヨーロッパ市民権としての自由移動を実現するための二次的な共同体法においても、理事会指令64/221が適用されることとなっている<sup>7)</sup>。自由移動が一般的になった分、「公の秩序、公共安全および公衆衛生上の理由」で正当化される制限は、構成国に自由移動の規制を認める唯一の例外の事由として、大きな役割を負うことになる。この例外が、国家の恣意的な解釈によって自由移動の権利の侵害につながらないように、理事会指令64/221の解釈を明らかにしておくことは、今後一層重要になるであろう。委員会もそのことを意識して、1999年に、「公の政策、公共安全および公衆衛生上の理由で正当化される市民の移動および居住に関する特別措置についての委員会通知<sup>8)</sup>」を出すにいたっている。したがって、本稿では、理事会指令64/221が、現時点までに裁判所によってどのように解釈されてきたのかを判例を追って整理しておきたいと思う。以下、次章で

同理事会指令の内容について概観しておき、第2章でヨーロッパ裁判所による解釈を検討し、最後に、現在出されている上記委員会通知について言及する。

## 1. 理事会指令64/221

この指令の対象となる人の範囲は、労働者または自営業者としての活動を行うために、またはサービスの受給者として、他の構成国で居住するまたはそこに旅行する構成国国民、および、それらのそれぞれに関して共同体法が定めている家族の構成員である（第1条）。そして、この指令の対象となる事項は、公の秩序、公共の安全および公衆衛生を理由として構成国によって採られた、構成国の領域への入国、居住許可の発行および更新、またはその領域からの追放に関するあらゆる措置である（第2条1項）。また、そのような理由は、経済的な目的に奉仕するために援用されてはならない（同2項）。

公の秩序、公共の安全および公衆衛生を理由としてとられる措置はもっぱら関係個人の個人的な行為に基づいていなければならない（第3条1項）、前科は、それ自体がそのような措置を取る理由となってはならない（同2項）。関係個人が受入国に入国するため、または居住許可を得るために用いたIDカードまたはパスポートが失効したことによって、その領域からの追放が正当化されてはならない（同3項）。IDカードまたはパスポートを発行した国はそのような書類の保持者に対して、その書類がもはや有効でなくても、またはその保持者の国籍が争われていても、いかなる手続もなく、その領土に再入国することを許可しなければならない（同4項）。

「公衆衛生」に関する問題に関しては、付属の表のリストに掲げられている疾病または障害についてのみ、入国の拒否または初めての居住許可の発行の拒否を正当化できる（第4条1項）が、初めての居住許可が発行された後に発生した疾病または障害は、居住許可の更新の拒否または領域からの追放を正当化することは出来ない（同2項）。付属の表には、以下のも

のが掲げられている。すなわち、A. 公衆衛生を危険にさらす可能性のある疾病として、(1)1951年5月25日に世界保健機関の国際保健規則2にリストアップされている隔離期間を要する疾病、(2)呼吸器系の結核で、現在進行中の状況にあるか発現する傾向を示しているもの、(3)梅毒、(4)他の伝染病または伝染性の寄生質の病気で、それらが受入国の国民の保護のための規定に定められているもの、B. 公の政策、公共の安全を脅かす可能性のある疾病または障害として、(1)麻薬中毒、(2)深い精神的な混乱；扇動、精神錯乱、幻覚または混乱をともなう明らかに精神的に動揺した状態、である。

初めての居住許可の付与の拒否の決定は、可及的速やかに、かついかなる場合も許可申請の日から6ヶ月以内に行われなければならない、決定が行われるまで、関係者は一時的にその領域にとどまることが出来る（第5条1項）。受入国は、必要不可欠であると考えるときは、申請者の出身国、および必要ならば他の構成国に、以前の警察記録に関する情報を提供するよう請求することができるが、そのような問い合わせは日常的に行われてはならない（同2項）。

公の政策、公共の安全および公衆衛生上の理由で自由移動を制限する決定が下された人に対しては、次のような権利が保障されている。まず、関係国の安全保障上の利益に反しない限り、その理由が通知される（第6条）。次に、居住許可の発行もしくは更新の拒否、またはその領域からの追放の決定に関しては、いかなる場合においても公式に通知され、領域を去るために許される期間がその通知において示される。その期間は、居住許可がまだ与えられていないものに関しては15日、それ以外のものに関しては一ヶ月をきってはならない（第7条）。さらに、入国または居住許可の発行もしくは更新、または領土からの追放に関するいかなる決定に関しても、その国の国民が行政行為に関して利用可能なものと同じ法的な救済を利用できる（第8条）。司法裁判所への上訴の権利がないか、そのような上訴が決定の法的効力に関してのみ行われるか、または、上訴が執行停止の

効力を持たない場合は、居住許可の更新を拒否する、または居住許可の保持者に領域からの追放を命令する決定は、緊急の事態を除いて、当該者が、そこにおいて、その国の国内法が規定するような防御の権利および援助または弁護の権利を享有するところの受入国の権限ある当局が意見を提出するまで、行政当局によって行われてはならない。そして、この当局は居住許可の発行を拒否する、または追放命令の決定を行う権限を持つものと同じ機関であってはならない（第9条1項）。初めての居住許可の発行を拒否する、または、許可の発行の前に当該者に対して追放命令を行ういかなる決定も、その人が求めたならば、第1項の機関の審議に付され、国家の安全保障上の利益に反しない限り、その人は抗弁を提出できる（同2項）。

さて、上記の指令ならびにEU条約第39条3項、第46条1項および第55条に対して、これまでにヨーロッパ裁判所によっていくつかの解釈が示されてきている。以下、一連の判決を検討し、「公の秩序、公共の安全および公衆衛生上の理由で正当化される制限」が不必要に人々の移動の自由を制限しないように、裁判所が構成国に対し、どのようにこの概念の使用を許しているのかを明らかにしたい。はじめに、次章で条約第39条3項、第46条1項および第55条の解釈を行なったケースを取り上げ、次に、第3章で理事会指令64/221の解釈に関するケースを取り上げていく。

## 2 ヨーロッパ裁判所による解釈の発展－EU条約

### (a) 居住の権利取得の条件と「公の政策、公共の安全および公衆衛生上の理由で正当化される制限」

理事会指令68/360によれば、労働者が他の構成国へ入国する権利のために必要とされるものは、有効なIDカードまたはパスポートだけであり（第3条）、居住の権利のために必要とされるものは、その人が入国した際に提示した書類、および、雇用者からの雇用の確認書の二つである（第6条）。そして、「EEC構成国の国民のための居住許可証」は、その居住の権利の「証拠」として発行される。したがって、それ以上のことを入国およ

び居住の権利の条件としてはならないのであるが、そのことを「公の政策、公共安全および公衆衛生上の理由で正当化される制限」との関係で確認したのが、1976年のRoyer判決<sup>9)</sup>である。同事件は、ベルギーで働いていたフランス人であるRoyerが、同国における住民登録に関する入国行政手続に従っていなかったため退去強制となり、その後、再びベルギーへ入国した際にも外国人管理の法的手続に従わなかったため、再度退去強制命令を受けたという事例である。ここで、問題となった点の一つに、入国および居住の権利は、条約によって直接与えられているものであるのかどうかという点があった。その点に関して、先行判決を求められたヨーロッパ裁判所は、それらの権利は条約によって直接与えられているものであり、二次規則は新たな権利を与えているのではなく、条約によって直接に与えられた権利の行使に関してその範囲および詳細な規則を定めているのに過ぎないと述べた。そして、公の政策、公共安全および公衆衛生に関する例外も、入国および居住の権利の取得の条件ではなく、十分な正当化事由がある個々のケースにおいて、条約から直接発生した権利の行使に対して制限を課す可能性を与えているのであると説明した<sup>10)</sup>。

社会保障を社会政策と考えて、この点を争った事例が、1991年のRoux事件<sup>11)</sup>である。同事件は、フランス人であるRouxが、ベルギーにおいて、自営のウエイトレスとして働いているとして居住許可を申請したところ、ベルギーの外国人局は、彼女は自営ではなく労働者として働いていると考え、したがって、彼女は労働者の社会保障制度への登録を行っていないことによりベルギーの社会立法を遵守していないとして、彼女に国外退去を命じたという事例である。ここで、ベルギー政府は、社会保障の規定を遵守すること、とりわけ社会保障制度への登録は公の政策の問題であり、居住の権利の付与およびその許可の発行の条件であると主張したのであるが、裁判所は、公の政策によって正当化される制約は、居住の権利の取得のための条件ではないとベルギー政府の主張を却下している<sup>12)</sup>。

以上のように、入国の権利および居住の権利は、条約によって直接与え

られるものであり、理事会指令68/360が定める条件を満たしているのなら、それらの権利は認められなければならない。「公の政策、公共の安全および公衆衛生上の理由で正当化される制限」は、それによって、構成国がその権利の行使に対する制限を課すことができるだけであるというのが、ヨーロッパ裁判所が示した考え方である。

#### (b) 判断主体および判断基準

それでは、「公の政策、公共の安全および公衆衛生上の理由で正当化される制限」を可能とするのは、どのような事態であるのか。言い換えれば、どのような理由であれば、「公の政策、公共の安全および公衆衛生上の理由」として認められるのであろうか。その基準はあるのであろうか、また、それを決めるのは各構成国なのかそれとも共同体か、どちらであるのか。まず、後者の点から考えていこう。

第一に、裁判所は、「公の秩序、公共の安全および公衆衛生」について、共同体としての統一的な概念を与えようとしているのであろうか。裁判所は、1974年のYvonne van Duyn事件<sup>13)</sup>以降、この概念は、「共同体の文脈においては、そして、特に、労働者の自由移動の基本的な原則からの逸脱の正当化として用いられるときは、厳格に解されなければならないのであって、その範囲は各構成国によって共同体の機関のコントロールなしに一方的に決定されてはならない」と、この概念が、構成国が専制的に決定できるものではなく、共同体の概念であると述べる。しかしながら、この概念に「依拠することを正当化する特定の状況は、国により、時期により非常に異なるであろうし、したがって、この点について、権限ある国家当局に、条約によって課せられた制限の中で裁量の幅を認めることが必要である」と述べて、構成国に一定の範囲で判断の権限を認めている<sup>14)</sup>。

それでは、次に、「公の政策、公共の安全および公衆衛生上の理由で正当化される制限」を可能とする事態とはどのようなものであるか、その基準について述べている判決を見てみよう。

まず、Bouchereau事件<sup>15)</sup>は、イギリスで雇用されていたフランス国民が、麻薬の所持で有罪判決を受け、国内裁判所が国務大臣にその者を追放するよう勧告をしたという事件であるが、この事件で、ヨーロッパ裁判所は、「共同体法に従って人の自由移動の一定の制限を正当化する限りにおいて、国家当局が公の政策の概念に依拠するためには、いかなる場合であろうと、いかなる法律違反の結果においても生じてくる社会秩序の動揺というものに加えて、社会の基本的利益のひとつに影響を与える社会政策の要求への真正で十分な脅威の存在がなくてはならない<sup>16)</sup>」と述べる。

次に、1982年のAdoui事件<sup>17)</sup>はフランス国籍の女性たちがベルギーによって居住許可の発行を拒否されたという事件であるが、それは、彼女たちが道徳的に疑わしいバーのウエイトレスであったことによって、彼女たちの行動が公の政策に反すると考えられるという理由であった。この事件において、売春自体はベルギー法の下で禁止されていないので、自国民には抑圧的な措置の対象とはならない活動を理由として、その領土から他の構成国国民を追放することができるのかという点が問題となった。裁判所は、条約第39条および第46条は自国民に対してはとれない追放などの措置をとることを認めており、そういった意味で、自国民と他の構成国国民との間に待遇の差を設けることは許されているのであるが、それにもかかわらず、そのような措置をとる権限を持つ当局は、他の構成国国民が不利になるような恣意的な区別を生じさせる効果を持つ一定の行為の評価に基づいて、その権限を行使してはならないと述べる。そして、公共の政策に反すると考えられる行為の評価について、共同体法は構成国に統一的な価値基準を課してはいないが、自国民がその行為を行っても、抑圧的な措置またはその行為に立ち向かうための真正で効果的なその他の措置をとらないような場合には、その行為は、他の構成国国民の領域への入国または居住の制限を正当化するような、十分に深刻な性質のものであるとは考えられてはならない、と述べる<sup>18)</sup>。

以上見てきたことからまとめると、移動の自由を制限することを正当化



する「公の政策、公共の安全および公衆衛生上の理由」とは、その範囲が各構成国によって共同体の機関のコントロールなしに一方的に決定されてはならない共同体の概念である。しかしながら、実際に判断を行う権限ある国家当局には、裁量の幅が認められている。そして、各国が判断する際の基準となる点としては、社会の基本的利益のひとつに影響を与える社会政策の要求に対する真正で十分な脅威の存在がなくてはならないということ、また、自国民がそのような行為を行ったとしたら、抑圧的な措置、またはその行為に立ち向かう真正で効果的な他の措置をとるような行為が対象となること、である。さらに、指令64/221の第2条2項を再確認すれば、構成国の経済的目的に奉仕するような状況は対象とならないということがこれに加わる。

### (c) 具体的な状況例

次に、具体的なある状況が「公の政策、公共の安全および公衆衛生上の理由」の要件を満たしているかどうかを、判断したケースがいくつかあるので、それらを見ていこう。

一つ目は、1975年のRutili判決<sup>19)</sup>である。Rutiliはフランスに住むイタリア人であるが、以前行った政治活動および労働組合の活動に対して苦情を受けており、したがって、当局は、彼の出現が公の政策を混乱させる可能性があると考え、彼に一定の地域への居住を禁止した居住許可を与える決定がされていたが、その地域には、Rutiliが恒常的に居住しており、また家族がずっと住み続けていた地域が含まれていた。判決において、ヨーロッパ裁判所は、理事会規則1612/68の第8条が労働組合の組合員の地位およびそれに付随する権利の行使に関して、平等の待遇を規定しているので、公の政策に関する留保はこれらの権利の行使から生じる理由に基づいて援用されてはならないと述べた。また、同判決は、続けて、ヨーロッパ人権条約第8、9、10および11条、ならびに同第四議定書の第2条について言及している。すなわち、これらには、まったく同一の文言として、「民主的社

会における利益の保護に必要なもの以外は、国の安全および公共安全の利益のために、上記の条項で保障される権利にいかなる制約も課されてはならない」とかかれているのであるが、全体として考えて、外国人のコントロールに関する構成国の権限に対して共同体法によって課されている制限は、これらの条項に掲げられている、より一般的な原則の特定の明示であると述べている<sup>20)</sup>。

二つ目は、前述の1976年のRoyer事件である。同事件では、ヨーロッパ裁判所は、外国人のコントロールに関する法的な手続を遵守していないこと、または居住許可を有していないことについて、そのような行いはそれ自体で公の政策および公共安全の違反とはならないと述べている。なぜならば、他国での居住の権利は、条約によって直接得た権利であるからである<sup>21)</sup>。

三つ目に、1999年のCalfa判決<sup>22)</sup>を考える。イタリア人であるCalfaがギリシャのクレタ島に旅行中、麻薬の不法所持と使用の罪で、国内の刑事裁判所において有罪となり、ギリシャからの終身追放を命ぜられた事件である。ヨーロッパ裁判所は、この事例を、サービスの移動の自由と捉え、終身追放の刑罰は、サービスの移動の自由そのものの否定であるのであり、サービスの移動の自由に対する障害であるととらえる。そして、麻薬の使用は社会への危険となり、構成国は公の秩序を維持するために、麻薬に関する法に違反した外国人に対して特別の措置をとることが正当化されるが、条約の基本的な原則からの逸脱として、公共の政策による例外も制約的に解釈されなくてはならないと述べた<sup>23)</sup>。

最後に、2002年のOlazabal事件<sup>24)</sup>は、フランスにおいて、以前、脅迫およびテロによって公の秩序を乱した共同謀議のために懲役18ヶ月および4年間の居住の禁止の罰を受けたことのあるバスク出身のスペイン人が居住カードを申請したときに、彼がまだETAとの関係を維持していると判断した国務大臣は、スペインとの国境から彼を引き離すために複数の地域での居住を禁止し、また、彼が住んでいたイル・ド・フランスのHauts-de-Seine

の知事が、そこから許可なく出ることを禁止したというものである。この判決においてヨーロッパ裁判所は、彼に対してとられた措置は、彼がフランスの領土において公の秩序に対する脅威となる活動をしている組織的な武力集団の一員であるという事実に基づいてとられたものであると考えられるが、そのような活動の予防は、公共の安全の維持の範疇に入ると認められている<sup>25)</sup>。

以上、ヨーロッパ裁判所の判決の中で言及された具体的な状況の中で、「公の政策、公共の安全および公衆衛生上の理由」として移動の自由の制限を課すことを正当化すると判断されたものは、①麻薬の使用、②組織的な武力集団の一員として行う公の秩序に対する脅威となる活動の予防、があった。反対に、移動の自由に対して制限を課すことを正当化する「公の政策、公共の安全および公衆衛生上の理由」とみなされなかったものは、①労働組合の組合員の地位およびそれに付随する権利の行使、②外国人のコントロールに関する法的手続の不遵守、がその中に入ることが示された。

#### (d) 居住許可の領域的範囲

ところで、構成国は、国内の一部の地域にのみ居住を限定された居住許可を発行してもよいのかという点が問題にされたケースがある。まず、前述のRutili事件において、ヨーロッパ裁判所は、構成国の領域への入国および居住の権利ならびにその中を自由に移動する権利は、条約においては、国内の地域ではなく、これら国家の全体の領域に関しての言及で定められており、第39条に含まれる公の政策の保護に関する留保もまた同様の限界を持つのであるから、国家の領域全体に関するものであると考えられる。しかしながら、一定の領域への居住の禁止は、国籍による差別禁止を定める条約第12条の下、自国民にも同様の禁止がされるような状況においてのみ、されうると判断した<sup>26)</sup>。ところが、2002年のOlazabal事件においては、少し異なる判断が加わっている。すなわち、ヨーロッパ裁判所は、Van

Duyn事件、Adoui事件などで示されたように、公の政策を理由とする移動の自由の原則からの逸脱の措置として、他の構成国国民に対して、自国民にはとれない追放という措置を取れるのであるから、追放より制約的ではない措置として、領域の一部での居住の禁止という措置も、たとえそれが自国民には適用されないものであってもとられうるものであると判断した。ただし、自国民が行ったならば刑罰の対象とならない、あるいは対処のための真正で効果的な措置をとることはない行為に対して、他の構成国国民については措置をとるということは認められないのであって、それは比例の原則から判断されなければならない、と述べたのであった<sup>27)</sup>。これは、Rutiliiの場合と異なり、領域の一部での居住の禁止という措置をとれないのであれば、領域全体における居住を禁止する措置が正当化されるという前提があったからであろう。

以上、条約上の争点として、(a)居住の権利取得のための条件と「公の政策、公共安全および公衆衛生上の理由で正当化される制限」の関係、(b)判断主体および判断基準、(c)具体的な状況例、および、(d)居住許可の領域的範囲の4点に関して検討した。次章では、指令64/221の解釈に移ってゆきたい。ヨーロッパ裁判所に解釈が求められてきたのは、第3条、第6条、第8条および第9条であるので、それらを順を追ってみていくことにする。

### 3 ヨーロッパ裁判所による解釈の発展－理事会指令64/221

#### (1) 第3条

##### (a) 「個人的な行為」

まず、第1項で、公の秩序、公共安全および公衆衛生を理由としてとられる措置はもっぱら関係個人の個人的な行為に基づいていなければならないと定められているが、その、「個人的な行為」の解釈に関して、いくつかの判決が出されている。まず、前述の1974年のYvonne van Duyn事件は、サイ

エントロジ-教会の秘書として働くためにイギリスに入国しようとして拒否されたオランダ国籍の女性に関する事件であるが、彼女に入国許可がおりなかった理由は、イギリスの当局が、同教会の活動が社会的に有害であると考えていたからであった。裁判所は、過去において組織とつながりをもっていたことは、自由移動の権利を与えないことを正当化する理由とはならないが、組織の活動への参加またはその目的もしくは計画への共鳴を示すような現在のつながりは、その人の自発的な行為として考えられ、したがって第3条に規定されるその人の「個人的な行為」の一部と考えられる、と述べた<sup>28)</sup>。次に、1975年のBonsignore事件<sup>29)</sup>は、ドイツ在住イタリア人が、非合法に小火器を所持し、不注意で兄(弟)を殺してしまったことに対して、刑事裁判所が小火器法違反で罰金を科した後に、外国人局が追放の決定を行った事件であるが、その中で、外国人の追放は、一般的な予防措置のためにもなされうるのか否かが問題となった。すなわち、ドイツ国内のケルン行政裁判所は、この状況においては彼を追放することは、彼を有罪判決に導いた事実または彼の現在及び将来の行為にもとづいた特別の予防措置を理由としては正当化されず、もしも、正当化されうるとしたら、それは、小火器を不法所持していた外国人の追放が、都市中心部での暴動の再発に関係をもつ移民集団に対して抑止効果を持つ、という理由によってであると考えたのである。この、ある人の追放が、他の外国人による同様の犯罪、または他の公共の安全もしくは公の政策の違反を抑止するためにもなされうるのか、それとも、その人自身がさらに犯罪を行うなどの明らかな兆しがある場合のみに限られるのかという問題に対して、ヨーロッパ裁判所は、「構成国の国民に対して公の政策および公共の安全の維持のためにとられる措置は、個人の事件に本質的ではない問題を理由として正当化されえない」のであり、人の自由移動に関するルールの例外として、「個人的な行為」の意味は厳格に解釈されなければならないという立場を示した<sup>30)</sup>。また、前述の1982年の売春婦に対する居住許可の発行の拒否に関するAdoui事件では、その理由は、彼女たちの行動が公の政策に反する

と考えられるという理由であった。すなわち、ある特定の国出身の売春婦を、彼らが犯罪活動を増加させる可能性があるという理由で排除しようとして、彼らの売春業が公の政策の要求を危うくするという宣言を行い、関係当事者個人が悪の世界との接触が疑われるか否かを考えることなく、そのような人々を体系的に排除していたという事例であるが、本件でもヨーロッパ裁判所は、前述のBonsignore事件を援用して、個人的な行為「のみ」が決定的であると再確認している<sup>31)</sup>。

#### (b) 「前科」

「前科」に関して判断をした判決には、まず、前述の麻薬所持者に対する追放に関する1977年のBouchereau事件がある。この事件で、ヨーロッパ裁判所は、第3条2項の文言は、国家当局は、公の政策の要求を保護するのに固有な利益の観点から特定の評価をすることを求めているのであり、それは、必ずしもその前科の基礎となった評価とは一致するとは限らないと説明をしている。そして、過去に有罪となった状況は、それが、公の政策の要求への現在の脅威となる個人的行為の証拠となる場合にのみ、考慮に入れることができると述べた。そして、そのような脅威が存在するということは、一般的に、その当該個人が将来同様なやり方で行動する性癖をもつということの意味するが、そのような過去の行為そのものだけでも公の政策の要求への脅威となることはありえることだと述べた<sup>32)</sup>。次に、前述の1999年のCalfa判決では、Bouchereau事件をふまえて、麻薬法の下での罪を犯したということだけでなく、彼女の個人的な行為が社会の基本的利益の一つに影響を与える十分に重大な脅威となっている場合のみ、追放の命令は出されるのであるが、同事件の場合は、刑事的な有罪判決を受けたら自動的に追放命令が出されており、個人的な行為や公の政策の要求に対してその人が与える脅威を考慮しておらず、そのようなやり方は認められないと判断された<sup>33)</sup>。

### (c) 「措置」

次に、「措置」の意味に関する問題を判断したものに、前述のBouchereau事件がある。そこでは、イギリス法の下で裁判所が行政当局に対して行う追放の勧告も、第3条が規定する「措置」にあたるかという問題が問われ、ヨーロッパ裁判所は、指令64/221の目的は、例外として正当化されるものを超えるような行政措置から国民を守ることであるので、司法を含んだあらゆる段階での保護が求められており、また、強制力がない勧告であっても、追放の決定に至るのに必要な一段階であり影響力をもつものであるので、第3条の「措置」に含まれると判断した<sup>34)</sup>。

また、1988年のBond van Adverteerders事件<sup>35)</sup>は、オランダ政府が、オランダの放送制度の非営利的で多元的な性質を維持するために広告と字幕を禁止したことが、サービスの移動の自由の保障に反すると、広告代理店等が訴えた事件であるが、問題となった点の一つには、これが公の政策上の理由として正当化されるかという点があった。本件は、条約上の問題として構成されているが、指令64/221における問題と同じであると思われるので、ここで取り扱っておく。ヨーロッパ裁判所は、第46条（旧第56条）に規定される「措置」は、目的に不釣合いであってはならず、条約の基本的原則の例外として、条約第46条は、その「措置」の効果が保護しようとする利益を守るために必要な限りのものであるというように解釈されなければならないと述べた。そして、この場合はオランダ政府が、この目的の達成のために、より制約的でない他の差別的でない方法もあると認めていることから、オランダのとした当該措置は、条約第46条における公の政策上の理由で正当化されないと判断を下した<sup>36)</sup>。

## (2) 第6条

### (a) 「理由」

前出のRutili事件において、ヨーロッパ裁判所は、第6条の解釈に関し

て、指令の目的から考えて、告知される理由は、関係当事者が防御のための効果的なステップを取れるように、十分詳細で正確でなければならないとのべ、この見解は後の事件でも踏襲されている<sup>37)</sup>。

### (3) 第8条

#### (a) 「裁判所」、執行停止

1980年のPescastaing事件<sup>38)</sup>は次のような事例であった。すなわち、ベルギーに合法的に入国した後に、労働者としての居住許可を申請したフランス人である原告に関して、彼女がフランスおよびドイツで売春を行っていたとの情報を得た法務大臣が、ベルギーにおける彼女の存在は公の政策上の理由で望ましくないと判断し、彼女からの申請を却下し、15日以内に退去するように命令を下した。それを受けて、彼女は直ちに外国人諮問委員会に訴えたが、その訴えも退けられ、外国人局は再び退去命令を出した。彼女は、この決定自体を裁判によって争わなかったが、この決定によって受けた損害をリエージュの第一審裁判所に訴え、同時に判決が出るまで追放命令を停止する暫定命令を出すことを要求した。この事件の先行判決において、ヨーロッパ裁判所は、第8条に関していくつかの点を明らかにした。まず、第一に、第8条は救済を求めるべき裁判所がどのようなものであるかの特定はしておらず、それは、各構成国の裁判所の編成によって、行政裁判所であろうが通常の裁判所であろうがかまわないということ。第二に、決定の執行停止に関しても第8条は規定していないが、救済を求める手続において、決定を受けた人が公正な審理をうけ完全に防御することができるのであれば、構成国は、手続の進行中、執行を停止して、その者を領土にとどまらせておく義務はないと解される、ということである<sup>39)</sup>。

#### (b) 「その国の国民が行政行為に関して利用可能なものと同じ法的な救済」

1997年のShingara and Radiom事件<sup>40)</sup>の二つの事例は、イギリスから入国



許可をもらえなかった事例である。Shingaraはフランス人で、イギリスに入国しようとして、彼のシーア派過激主義とのつながりが、公の政策および公共の安全の利益に反すると国務大臣に判断され、入国が拒否された。数年後に入国が認められたが、まもなく逮捕され、数日後、司法審査を申請する許可をあたえられて同日フランスに送還された。Randiomは、イランとアイルランドの二重国籍であり、非共同体外国人としての地位に基づいてイギリスに無期限に滞在する許可を有し、イラン大使館に勤めていたが、イランとイギリスの外交関係の悪化により内務省から、公共の利益を理由として、7日以内に退去しなければ追放すると指示を受け、それに従った。その後、彼は共同体の居住許可を申請したが、それは拒否された。二件とも、上訴の権利はないといわれていた。これらの事件で、行政行為一般に関する救済が、第8条によって認められるものであるのかどうかの問題となった。ヨーロッパ裁判所は、Adoui事件を援用し、入国に関しては自国民の入国を認めるか否かという点において裁量の幅はないのであるから、自国民と同じ状態における利用可能な法的救済というものは考えられず、したがって、その構成国国民が行政行為一般について利用できるのと同じ救済が利用できればよいと判断した<sup>41)</sup>。

#### (4) 第9条

##### (a) 「権限ある当局」の「意見」

1980年のSantillo事件<sup>42)</sup>では、原告は、イギリスの中央刑事裁判所で、レイプ等の4つの犯罪に対して合計懲役8年の拘禁刑に服役していた。また、その判決のときに移民法の下で追放の勧告も受けていた。国務大臣は、刑期が終わったときに彼を追放するように命令をしたので、彼は刑が終わり釈放されるはずであったが、移民法の下で引き続き拘禁されていた。このことに関して、原告は、追放勧告から4年もたってからなされた追放命令は、第9条1項違反であるとして無効を主張したものである。ここで問

題となったのは「受入国の権限ある当局から意見」を得るという要件が満たされているか否かであったが、ヨーロッパ裁判所は、指令には、「権限ある当局」に関しての定義はなく、行政府から独立していなければならないが、その当局の性質に関しては、構成国に裁量の幅を与えていると述べ、刑事裁判所による追放勧告は「意見」と考えられうると判断した。しかしながら、時間の経過により、その勧告は「意見」とはならなくなる、すなわち、考慮に入れるべき要因、特にその人の行為に関する要因は時間の経過により変化しうるので、外国人の存在から生じる社会的な危険は追放命令が出されるまさにそのときに評価されることが必要であると述べた<sup>43)</sup>。また、「権限ある当局」の独立性に関して、1995年のGallagher事件<sup>44)</sup>は、独立して活動ができるのであれば、決定を行ったのと同じ機関から指名されていてもよいという判断を示した。すなわち、同事件は、ライフルの不法所持で自国において有罪判決を受けていたアイルランド人が、イギリスに来て、そこで、北アイルランド問題に関するテロリズム行為の委任、準備または扇動にかかわっているという理由により、テロリズム防止法によって逮捕され、国務大臣から追放命令を受けたのであるが、それに対する異議申立てを行い、国務大臣によって指名された人によって個人的な面談を受けたというものであった。すなわち、追放命令を出した国務大臣が指名したものであっても、独立して面談を行うことができれば、第9条1項の要件は満たされるということである<sup>45)</sup>。

さらに、前述のAdoui事件では、指令は、「権限ある当局」がどのように任命されるかは明記しておらず、それが、裁判所であるとも、司法府の職員からなるとも要求していない、不可欠な要件は、それが絶対的に独立してその任務を遂行し、任務に関して「措置」をとる権限を持つ当局からのいかなるコントロールも受けないということであると指摘した。また、「意見」の形式に関しては、その意見が当該個人に適切に知らされなくてはならないが、そのメンバーおよびその職業を明記することは求められていないと述べた。さらに、第2項の場合の方法に関しては特に明記されておら

ず、本人が権限ある当局に直接に申請をするという方法でもよいし、そうでなくてもよいことを示した。前述のGallagher事件は、Adoui事件を援用した上で、第9条1項における「意見」は、決定の前に出されなければいけないもので、決定の後に本人の要求によってのみに「意見」が出される第9条2項とは異なることを指摘した<sup>46)</sup>。

## (b) 執行停止

1980年のPecastaing判決は、第9条は第8条の救済の補完的な措置であるにとらえ、したがって、第9条を、第8条が与えている法的な救済の意味をなくしてしまうようなやり方で適用することは許されず、また、1976年のRoyer判決を援用して追放命令は、緊急な場合を除いて、意見が出される前に、執行をされてはならないと判断した<sup>47)</sup>。1990年のDzodzi事件<sup>48)</sup>も同判決を援用して、同様の判断を行った<sup>49)</sup>。

## (c) 第9条1項と2項の関係

ところで、第1項の条件は、第2項にも当てはまるのであろうか。この点に関して、前述のShingara and Radiom事件は、当てはまるという回答を示した。ヨーロッパ裁判所は、第9条2項の「初めての居住許可の発行を拒否する、または、許可の発行の前に当該者を追放する命令をするいかなる決定も、その人が求めたならば」、第1項の「権限ある当局」の「審議に付され、国家の安全の利益に反しない限り、その人は防御を提出できる」という手続にも、第9条1項の「司法裁判所への上訴の権利がない、またはそのような上訴が決定の法的有効性に関してのみ行われる、または、上訴が執行停止の効力を持たない場合」という条件が当てはまると判断した。そう解釈しないと、初めての入国のときのみいつでも「権限ある当局」からの意見が得られるということになり、それでは、すでに居住していた人の方が、保護が少なくなってしまうという結果を生じてしまうからである<sup>50)</sup>。

以上のように、ヨーロッパ裁判所の判例の積み重ねによって、指令64/221における文言の解釈が明確にされてきた。そのことによって、移動の自由の制限を厳格にするための手続的な面における保障がはかられ、さらにそれは、各構成国によって異なるものではなく、次第に統一的なものとなっていく効果をもたらしていると思われる。他方で、手続的保障の限界といえるものも明らかにされている。すなわち、追放という措置または入国拒否という措置は、自国民には決してありえない措置であるので、自国民と真の意味でまったく同じ手続的保障はありえないということである。しかし、追放に関しては、ヨーロッパ市民権の概念の成立以降においては、追放自体がそれまでと同様に許されていていいのかどうかを疑問視する見方もあり、Calfa事件において、ヨーロッパ裁判所が市民権の規定に照らして追放の事例を考察しなかったことを批判する声もある<sup>51)</sup>。

#### 4 委員会の通知

委員会は、1999年7月19日に、「公の政策、公共安全および公衆衛生上の理由で正当化される市民の移動および居住に関する特別措置についての委員会通知」を理事会および議会に提出した。議会は、市民の自由および権利、司法・内務委員会（以下、略して市民の自由委員会）にこの問題を付託し、同委員会は報告書<sup>52)</sup>を作成し、その報告書と決議草案に基づいて、2000年9月に本会議で決議<sup>53)</sup>が採択された。

本章では、この委員会の通知を参考にして、残されている問題は何かを考えておこう。

委員会は、まず、理事会指令64/221がヨーロッパ裁判所の判決に拡大的に解釈され発展してきたことを認める。しかしながら、同時に、委員会は同指令の適用に関して益々多くの苦情を受けていること、そして、このことは、同指令の基本原則のいくつかの解釈および実行が、構成国間で広く異なっていることを示唆していると指摘する<sup>54)</sup>。そのようなことから、委員会は同指令の実行において生じる主な困難に対して、ガイドラインを与

えようとしている。以下、委員会の提起する問題を整理してみる。

第一に、公の政策、公共の安全および公衆衛生という概念に関しての問題について以下のようにコメントしている。まず、これらの概念に定義を与えることによって人為的にこの概念の幅を制約してはならないが、これは構成国がそれぞれの慣習および伝統にしたがってその概念を定義および解釈できるという意味で解されてはならない。公の政策、公共の安全および公衆衛生の現実の侵害と、構成国による実際に措置を取るか否かの検討および決定の間に明確な区別がされなければならない。措置をとるべきか否かを決定するとき、構成国は共同体の全体の枠組みによって、特に基本的原則ならびに権利および連合市民権によって制限される。そして、構成国はこの枠組みの中でのみ解釈の裁量権をもつのである。また、各国の公の政策、公共の安全および公衆衛生の概念はヨーロッパ統合が進むにつれ、徐々に近づいていき、これらの概念の適用における各国の解釈および実行もそのように変化するかも知れない。新しい連合市民権の概念は、国家当局がこの理由において入国拒否または追放を行うときに、その連合市民の立場を評価するのに役割を果たすべきである。経済的な目的は、規定されているように、そのような理由にならないのであり、十分な資力がないことは公の政策上の理由によって入国の際に措置がとられるのを正当化しない。このように、委員会は、「公の政策、公共の安全および公衆衛生」という概念の中身を構成国が各自の基準で解釈してはならないことを強調し、また、統合が進むにつれ、各国の考え方が徐々に接近していくことを期待している<sup>55)</sup>。公衆衛生上の理由に関しては、ヨーロッパ連合の統合の現段階および公衆衛生に対処する新しい手段の存在を考えれば、幾分古臭いのではないかと述べ、したがって、移動の自由の制限は公衆衛生の問題を解決するために必要で有効な手段ではないのではないかと主張している<sup>56)</sup>。

第二に、ある人が、社会の基本的な利益の一つに影響を与える真性で十分に深刻な脅威であるかどうかを決定するとき、すべての関係要因を包

括的に評価することが重要であることを強調する。そして、そのためには、次のようなものを考慮に入れる必要があるという。すなわち、犯罪の性質および深刻さ、犯罪が行われたときからの時間の経過、および関係当事者の全体的な状況、である。実際の脅威の評価の後で、さらに、すべての関係要素および現在のその人の個人的な状況を考慮に入れて、その措置はつりあっているかどうかを検討しなければならない。その場合、その人の個人的な状況とは、その人がその国に居住している時間の長さ、その人のその国への社会的、文化的、および家族的なつながり、ならびに、彼の受け入れ社会における現在の統合の程度、さらに、出身国とつながりの強さやつながりのなさ（親戚がいるか、訪問しているか、言語を使用できるか）である。たとえば、その人がそこで生まれ教育を受けたとか小さなころからその国に住んでいたという事実は、その人のその国へのつながりをかなり強化するだろう。委員会は、以上のような基準を示唆している<sup>57)</sup>。

第三に、いくつかの国では、刑事裁判所が刑事的な有罪判決と同時にそれに引き続いて行われる追放の行政的な決定をできることにふれ、その場合、構成国の立法は刑事的な有罪判決とその後の追放を、制度的かつ自動的にリンクさせてはならないことに注意を喚起している。なぜなら、追放などの行政的な決定は、一つ一つそれぞれに審査されて決定されなければならないからである<sup>58)</sup>。

第四に、構成国は公の政策、公共安全、公衆衛生の保護のために個人的なデータを集め、保存しておくことが許されるが、それらは、適切で、正確で、必要であり、そして、特定された、明確で合法的な目的のためにだけ収集されなければならないと述べている。個人的なデータは、脅威が存在する間だけ取っておくことができるが、措置が無効となったり期限が切れたりした後は、もはや保存しておいてはならない。SIS（シェンゲン情報システム）について、帰化などの方法で連合市民になった人が、シェンゲン・エリアに入れられない人としてリストにまだ載っているのは問題であり、速やかに削除されなければならないことも指摘している<sup>59)</sup>。

第五に、長期滞在者について、彼らは、旅行者などと比べて、連合市民権にてらしても、比例の原則から考えても、高い保護が与えられなくてはならないことを主張している。例えば、長期滞在者と旅行者が同じような罪を犯したとして、旅行者の追放は正当化されても長期滞在者の追放は正当化されないかもしれないこと、長期滞在者の場合は、措置の比例性を正当化するために、構成国にかなり厳しい立証責任を負わされることを提案する。この点、ヨーロッパ人権裁判所によるヨーロッパ人権条約の解釈でも、長期滞在者については、全体的な評価をしたうえで一定の場合に追放の措置をとることを認めているが、同条約は主として第三国国民に関することであるので、構成国は連合市民に対して、ヨーロッパ人権条約が長期滞在者に与えているのよりも大きな保護を与えるべきであるという<sup>60</sup>。

第六に、構成国は家族の権利の保障をしばしば忘れてしまうのであるが、理事会指令64/221の規定は、必要な措置を加えて、家族の構成員にも当てはまることを指摘する<sup>61</sup>。

第七に、措置の執行停止に関して、裁判所の判断によればその義務はないのであるが、比例の原則に照らして、すでに居住している人は、最近入国した人よりも執行停止の措置を利用できるようにするべきであるという。居住者の場合は、ただちに追放命令の執行をするのは例外的で特に強い理由がなければならない<sup>62</sup>。

第八に、委員会は、その人が入国するのを禁じる最後の決定から合理的な期間が経過した後に、再申請する権利を確認する。構成国が何年か前に出した追放命令の存在を理由にして入国拒否または追放を行ったという多くのケースにおいて、委員会はこの問題に遭遇してきたという。たとえば、第三国国民である家族構成員は、以前は共同体法の利益を受けていなかったのであるから、地位の変化のみに基づいて再検討をせよという権利がある<sup>63</sup>。

以上のように、委員会は、ヨーロッパ裁判所において明確にされてきた点を評価しながらも、判決にはあまり現れてこなかった局面、すなわち、

個人情報の保護、長期滞在者、第三国国民である家族構成員の問題なども指摘しており、これらは、今後の問題として重要な指摘であろうと思われる。他方で、委員会は、「国の公の政策、公共安全および公衆衛生」の概念そのものに関しては、各構成国の考え方が、ヨーロッパ統合が進むにつれて接近していくという積極的な見方をしている。また、ヨーロッパ市民権が入国許可や追放などの局面において積極的な役割を果たすことを期待しているのであるが、Calfa事件に関して指摘されていたように、現在のところは、そのような動きは裁判所にはない。

## おわりに

以上、本稿では、ヨーロッパ裁判所の判決から、「公の秩序、公共安全および公衆衛生上の理由で正当化される」制限に関する問題を整理し、現状を明らかにした。

EUにおける基本的な価値である人の自由移動を制限する事由としての「公の秩序、公共安全および公衆衛生上の理由で正当化される」制限は、各構成国が裁量をもつ分野として認められているのであるが、裁判所は、その概念は共同体法の概念であるという基本的なスタンスをはじめから持っていた。したがって、その内容がヨーロッパ裁判所の司法審査に服さないものではないし、実際に具体的な状況が正当化されるか否かの判断も裁判所は下している。今後、さらに事例が増えることによって、共同体法としての概念の中身が形成されていく可能性はあるだろう。また、どのような措置が認められるかに関しても、自由移動の権利の保障と比例の原則から、構成国の裁量は限られていつている。議会の市民の自由委員会の報告書が述べるように、法の支配と人権の尊重に基づいたEUというものの中で、構成国はこの分野における特権を濫用することはできなくなるであろう<sup>64</sup>。すなわち、この「公の秩序、公共安全および公衆衛生上の理由で正当化される」制限は、ますます共同体法によって規制されていくものと思われる。



## 注

- 1) 以下、本稿では、条約改正により判決当時と現在の条項が異なる場合、現在の条項で表記し、初出のみ旧条項を示すことにする。
- 2) *OJL*, 257, 1968, p. 13.
- 3) *OJL*, 172, 1973, p. 14.
- 4) *OJ*, 1964. p. 56.
- 5) *OJL*121,1972, p. 32.
- 6) *OJL* 014, 1975, p. 14.
- 7) 理事会指令90/364/EEC, *OJL* 180, 1990, p. 26, 理事会指令90/365/EEC, *OJL* 180, 1990,p. 28, 理事会指令93/96/EEC, *OJL*317,1993, p. 59, それぞれの第2条2項。
- 8) Commission Communication to the Council and the European Parliament on the special measures concerning the movement and residence of citizens of the Union which are justified on grounds of public policy, public security or public health, *COM* (1999) 372.
- 9) Jean Noël Royer v Tribunal de première instance de Liège, *Case*48/75, *ECR*, 1976, p. 497.
- 10) *Ibid.*, *Case* 48/75, ph. 28-29.
- 11) Danielle Roux v Belgian State, *Case* C-363/89, *ECR*, 1991. p. I-273.
- 12) *Ibid.*, *Case* C-363/89, ph. 29-31.
- 13) Yvonne van Duyn v Home Office, *Case* 41/74, *ECR*, 1974, p. 1337.
- 14) *Ibid.*, ph. 18.
- 15) Regina v Pierre Bouchereau, *Case*30/70, *ECR*, 1974, p. 1337.
- 16) *Ibid.*, *Case* 30/70., ph. 35.
- 17) Rezguia Adoui v Belgian State and City of Liège; Dominique Cornuaille v Belgian State, *Joined cases* 115and116/81, *ECR*, 1982, p. 1665.
- 18) *Ibid.*, *Joined Cases* 115 and 116/81, ph. 7-8.
- 19) Riland Rutili v Ministre de l'interieur, *Case* 36/75, *ECR*, 1975, p. 1219.

- 20) *Ibid.*, Case., 36/75, ph. 31-32.
- 21) *Op. cit.*, Case48/75., ph. 38-39.
- 22) Criminal proceedings against Donatella Calfa, Case C-348/96, *ECR*, 1999, p. I-11.
- 23) *Ibid.*, Case C-348/96. ph. 18-23.
- 24) *Ministre de Ll'interieur v Aitor Oteriza Olazabal*, CaseC-100/01, *ECR*, 2002, p. I-10981.
- 25) *Ibid.*, ph. 35.
- 26) *Op. cit.*, Case 36/75, ph. 46-49.
- 27) *Ibid.*, CaseC-100/01, ph. 42-43.
- 28) *Op., cit.*, Case 41/74, ph. 17.
- 29) *Carmelo Angelo Bonsignore v Oberstadtdirektor der Stadt Köln*, Case 67/74, *ECR*, 1975, p.297.
- 30) *Ibid.*, Case67/74., ph. 6.
- 31) *Op. cit.*, Joined cases 115and116/81, ph. 11.
- 32) *Op. cit.*, Case30/70, ph. 27-29.
- 33) *Op. cit.*, Case C-348/96, ph. 25-28.
- 34) *Op. cit.*, Case30/70., ph. 15-17.
- 35) *Bond van Adverteerders and others v The Netherlands State*, Case352/85, *ECR*, 1988, p. 2085.
- 36) *Ibid.*, Case352/85, ph. 36-39.
- 37) *Op. cit.*, Case 36/75, ph. 36-39.
- 38) *Josette Pecastaing v Belgian State*, Case 98/79, *ECR*, 1980, p. 691.
- 39) *Ibid.*, Case98/79, ph. 11-12.
- 40) *The Queen v Secretary for the Home Department, ex parte Mann Singh Shingara and ex parte Abbas Radiom*, Joined cases C-65/95 and C-111/95, *ECR*, 1997, p. I-3343.
- 41) *Ibid.*, Joind cases C-65/95 and C-11/95, ph. 31.

- 42) Regina v Secretary of State for Home Affairs, ex parte Mario Santillo, Case 131/79, *ECR*, 1980, p. 1585.
- 43) Ibid., Case 131/79, ph. 18.
- 44) The Queen v Secretary of State for the Home Department, ex parte John Gallagher, Case C-175/94, *ECR*, 1995, p. I-4253.
- 45) Ibid., Case C-175/94, ph. 16-18.
- 46) Op. cit., C-175/94, ph. 20-22.
- 47) Op. cit., Case 98/79, ph. 15-18. Royer, op. cit., Case 48/75, ph. 61.
- 48) Massam Dzodzi v Belgian State, Joined cases C-297/88 and C-197/89, *ECR.*, 1990, p. I-3763.
- 49) Ibid., Joined cases C-297/88 and C-197/89, ph. 66.
- 50) Op. cit., C-65/95 and C-11/95, ph. 36-37.
- 51) Catherine Jacqueson, "Union citizenship and the Court of Justice: something new under the sun? Towards social citizenship", *European Law Review* 27, 2002, p. 278.
- 52) Report on the Commission report on the implementation of Directives 90/364, 90/365 and 93/96 (right of residence) and on the communication from the Commission on the special measures concerning the movement and residence of citizens of the Union which are justified on grounds of public policy, public security or public health, EP Session document, A5-0207/2000
- 53) Minutes of 06/09/200-Final Edition, European Parliament resolution on the report from Commission to the Council and the European Parliament on the implementation of Directives 90/364/EEC, 90/365/EEC and 93/96/EEC (right of residence) and on the communication from the Commission to the Council and the European Parliament on the special measures concerning the movement and residence of citizens of the Union which are justified on grounds of public policy, public security or public health.
- 54) Op. cit., *COM* (1999) 372, pp. 3-4.

- 55) Ibid., pp. 10-11.
- 56) Ibid., p. 12.
- 57) Ibid., pp. 14-15.
- 58) Ibid., pp. 16-17.
- 59) Ibid., pp. 18-19.
- 60) Ibid., pp. 19-20.
- 61) Ibid., pp. 20-21.
- 62) Ibid., p. 21.
- 63) Ibid., p. 23.
- 64) Op. cit., A5-0207/2000, p. 18.